

Prawo administracyjne – zajęcia nr 2

1. Powtarzamy i przyswajamy znaczenie pojęć (źródło: podręczniki polecane po początku zajęć):
 - a. Organ
 - b. urząd
 - c. Kompetencja
 - d. Norma kompetencyjna norma zadaniowa
 - e. Właściwość
 - f. Centralizacja
 - g. Decentralizacja
 - h. Kierownictwo
 - i. Nadzór
 - j. Kontrola
 - k. Zwierzchnictwo
 - l. Zespolenie
 - m. Koordynacja
 - n. Współdziałanie
 - o. Resort administracyjny a dział administracji rządowej.
 - p. Stosunek administracyjno-prawny (cechy).
2. Źródła prawa administracyjnego (źródła: podręczniki + załączone materiały).
 - a. Koncepcje zamkniętego i otwartego systemu źródeł prawa administracyjnego.
 - b. Prawo wewnętrzne i prawo zewnętrzne.
 - c. Podmioty tworzące prawo administracyjne.
 - d. Hierarchia źródeł prawa administracyjnego:

➤ **KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r.**

[...]

Rozdział III

ŹRÓDŁA PRAWA

Art. 87. [Źródła prawa powszechnie obowiązującego]

1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.
2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 88. [Wejście w życie aktów normatywnych]

1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa [ustawa](#).
3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa [ustawa](#).

Art. 89. [Ratyfikacja umów międzynarodowych]

1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:
 - 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
 - 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
 - 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
 - 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
 - 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.

3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa [ustawa](#).

Art. 90. [Podstawy prawne przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych]

1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 91. [Umowa międzynarodowa w krajowym porządku prawnym]

1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

3. Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

Art. 92. [Upoważnienie do wydawania rozporządzeń]

1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji, o których mowa w ust. 1, innemu organowi.

Art. 93. [Źródła prawa wewnętrznie obowiązującego]

1. ³ Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Art. 94. [Akty prawa miejscowego]

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa [ustawa](#).

Komentarz [KM1]: Organy administracji publicznej tworzą źródła prawa administracyjnego !!!

Komentarz [KM2]: Organy administracji publicznej tworzą źródła prawa administracyjnego !!!

➤ Prawo Unii Europejskiej – prawo europejskie należy do systemu źródeł prawa w Polsce jako odrębny od prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego porządek prawny (systemy te wzajemnie się uzupełniają lub przecinają):

- ✓ Doktryna pierwszeństwa – por. wyrok TK z 11.05.2005 r., K.18/04 w załączeniu
- ✓ Doktryna bezpośredniego skutku
- ✓ Wymóg efektywności (art. 10 TWE)
- ✓ Podział prawa UE (należy znać charakterystykę):
 - Prawo pierwotne
 - Prawo pochodne:
 - Rozporządzenia
 - Decyzje
 - Dyrektywy.

➤ Rozporządzenia

1. Wprowadzenie

Rozporządzenia należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Są to akty wykonawcze do ustaw. Wszystkie rozporządzenia, niezależnie od podmiotu, który je wydał, mają taką samą moc prawną i jako akty podustawowe muszą być zgodne z ustawami i innymi aktami powszechnie obowiązującymi o nadrzędnej mocy prawnej wobec ustaw. Rozporządzenia powinny zawierać normy generalne i abstrakcyjne (na temat pojęcia aktu normatywnego, zob. art. 87). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Rozporządzenie winno być (...) aktem normatywnym i «zawierać» nowość normatywną w postaci norm generalnych i abstrakcyjnych” (TK – [K 33/01](#)). Od rozporządzeń w rozumieniu art. 92 należy odróżnić akty prawne o takiej samej nazwie, które są jednak aktami stosowania prawa (zob. np. art. 228 ust. 2; TK – [K 27/12](#), [U 9/07](#), [K 37/06](#)).

Konstytucja nie określa trybu wydawania, zmiany i uchylania rozporządzeń (zob. jednak art. 149 ust. 2 zdanie drugie); problematyka ta jest przedmiotem regulacji w innych aktach normatywnych, w tym w aktach prawa wewnętrznego podmiotów stanowiących rozporządzenia.

2. Podmioty wydające rozporządzenia

Rozporządzenia mogą być wydawane tylko „przez organy wskazane w Konstytucji”. W konsekwencji ustawodawca nie powinien nadawać kompetencji prawodawczej podmiotom spoza konstytucyjnego katalogu. W praktyce problem ten pojawił się w związku z wątpliwościami co do uprawnień organów NBP. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że NBP i jego organy nie dysponują kompetencją do stanowienia aktów normatywnych powszechnie obowiązujących (TK – [K 25/99](#)). Do wydawania rozporządzeń Konstytucja upoważniła natomiast: Prezydenta (art. 142 ust. 1), Radę Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezesa RM (art. 148 pkt 3), ministra kierującego działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 zdanie pierwsze), przewodniczącego określonego w ustawie komitetu, powołanego w skład Rady Ministrów (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 149 ust. 2 zdanie pierwsze), Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2).

3. Upoważnienie do wydania rozporządzenia

Jednym z konstytucyjnych wymogów jest „szczegółowość upoważnienia zawartego w ustawie” pod kątem podmiotowym, przedmiotowym i treściowym. Każde upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (TK – [K 12/99](#)). Norma prawna określająca niezbędne elementy upoważnienia do wydania rozporządzenia może być uregulowana w kilku jednostkach redakcyjnych (przepisach) ustawy (TK – [K 12/11](#)). Uchylenie bądź zmiana (nowelizacja) upoważnienia jest równoznaczna z utratą mocy obowiązującej rozporządzenia, które było wydane na jej podstawie (TK – [P 4/05](#), [K 20/99](#), [P 22/05](#), [K 25/06](#)). Rozporządzenie nie może być zmieniane bądź uchylane za pomocą ustawy.

Ustawodawca może upoważnić do wydania rozporządzenia jedynie któryś z podmiotów wymienionych w Konstytucji. Dopuszczalne jest także współuczestnictwo w wydaniu rozporządzenia, ale w takim wypadku wszystkie działające wspólnie podmioty (jeśli ich kompetencja nie sprowadza się do niewiążącego opiniowania treści aktu) muszą mieć konstytucyjne umocowanie do stanowienia rozporządzeń (TK – [K 27/07](#), [K 39/07](#)). Rozporządzenia wydawane przez Prezydenta wymagają do swojej ważności kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2).

Szczegółowość przedmiotowa upoważnienia do wydania rozporządzenia wynika z zakazu stanowienia upoważnień blankietowych, czyli takich, które pozostawiają zbyt szeroki margines swobody regulacyjnej rozporządzeniodawcy i które tworzą ryzyko, że treść rozporządzenia nie będzie zachowywała niezbędnego związku z celem i tematyką ustawy. Wymóg ten ma przeciwdziałać przekształceniu rozporządzenia w akt samoistny (zob. np. TK – [K 27/05](#), [SK 62/08](#), [U 7/06](#)).

Szczegółowość treściowa upoważnienia do wydania rozporządzenia to inaczej obowiązek zamieszczenia w nim wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wytyczne muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być ujęta w rozporządzeniu. Mogą przybierać różną postać redakcyjną, w szczególności mogą mieć charakter „negatywny” (wykluczenie pewnych rozwiązań prawnych lub kierunków regulacyjnych) lub „pozytywny” (wskazanie kryteriów, którymi powinien kierować się twórca rozporządzenia, zobowiązanie do zrealizowania określonych celów normatywnych). „Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i (...) zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy” (TK – [K 12/99](#), zob. też TK – [K 20/99](#), [U 5/06](#), [K 38/12](#), [K 59/13](#)). Minimalne konstytucyjne wymogi odnośnie do szczegółowości wytycznych nie mają charakteru stałego; ich wyznaczenie zależy od regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.

Wytyczne nie powinny być rekonstruowane z aktów prawa UE (zob. chwiejne w tym zakresie stanowisko TK – [U 6/07](#), [U 5/12](#), [Kp 1/09](#)).

4. Wydanie rozporządzenia w celu wykonania ustawy

Rozporządzenie powinno regulować tylko te kwestie, które są już (przynajmniej ogólnie) unormowane w samej ustawie (TK – [K 27/05](#)). Naruszenie przez akt wykonawczy celu ustawy jest równoznaczne z wykroczeniem poza zakres delegacji ustawowej. „Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może więc być on rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. (...) W konsekwencji przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych” (TK – [SK 11/98](#), zob. też TK – [K 2/13](#)).

„Akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. (...) Rozporządzenie nie może (...) uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie «określa szczegółowe zasady i tryb postępowania»” (TK – [P 16/09](#), zob. też TK – [U 2/08](#), [U 12/13](#), [SK 11/98](#)).

5. Wyłączność ustawy

W rozporządzeniu nie mogą być regulowane sprawy, które stanowią przedmiot tzw. wyłączności ustawy. Im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla konstytucyjnego statusu jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (zob. TK – [K 10/11](#), [K 10/09](#), [P 9/09](#)).

6. Zakaz subdelegacji

Organ upoważniony w ustawie do wydania rozporządzenia nie może przekazać swojej kompetencji prawodawczej (do wydania aktu wykonawczego) innemu podmiotowi (zob. TK – [P 6/02](#), [U 8/98](#)).

Źródło: P. Radziejewicz, w: [Tuleja Piotr \(red.\), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz](#)

➤ **Akty prawa wewnętrznego:**

1. Wprowadzenie

Akty prawa wewnętrznego nie mogą zawierać norm powszechnie obowiązujących. Są adresowane tylko do „jednostek organizacyjnie podległych organowi wydającemu te akty” (art. 93 ust. 1), co znacząco zawęża ich podmiotowy zakres zastosowania. W konsekwencji akty prawa wewnętrznego nie mogą regulować zagadnień, które zostały zarezerwowane dla materii ustawy, rozporządzenia albo aktu prawa miejscowego, a przez to nie mogą również ingerować w wolności i prawa jednostki działającej poza sferą objętą podległością organizacyjną. Zgodnie z art. 93 ust. 2 zdanie drugie akty prawa wewnętrznego nie stanowią podstawy decyzji bądź podobnych władczych rozstrzygnięć wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Nietypowe akty, które nie mają cech prawa powszechnie obowiązującego, należy traktować jak akty prawa wewnętrznego (konsekwencja dualistycznego systemu źródeł prawa, zob. uwagi do art. 87).

Akty prawa wewnętrznego mają charakter normatywny, a więc powinny zawierać normy generalne i abstrakcyjne. Jest to o tyle istotne, że akty prawa wewnętrznego można pomylić z licznymi funkcjonującymi w obrocie zarządzeniami i uchwałami, które są aktami stosowania prawa. Aby ustalić charakter danego aktu, należy zbadać jego treść (zob. TK – [U 8/98](#)).

2. Otwarty system źródeł prawa wewnętrznego

W art. 93 zostały wskazane jedynie przykładowe formy aktów wewnętrznych. Przepis ten wymienia także tylko niektóre podmioty uprawnione do ich wydawania (zob. np. art. 142 ust. 1 w zw. z art. 144 ust. 3 pkt 29). Co do zasady Konstytucja ustanawia otwarty podmiotowo i przedmiotowo system źródeł prawa wewnętrznego obowiązującego. „[S]ystem aktów prawa wewnętrznego ma – w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego – charakter systemu otwartego (...). Trzon tego systemu stanowią akty wymienione w art. 93 ust. 1, ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych, ale też odpowiadających charakterystyce aktu o charakterze wewnętrznym (...). Zarazem jednak wszystkie te akty mieścić się muszą w modelu określonym w [art. 93](#) Konstytucji” (TK – [K 21/98](#), zob. też TK – [K 25/99](#)).

3. Podległość organizacyjna

Pod pojęciem podległości organizacyjnej, o której mowa w art. 93, należy rozumieć stosunek prawny, w którym jedna ze stron ma status podmiotu sprawującego funkcję władzy publicznej. Postacią podległości organizacyjnej jest w szczególności tzw. hierarchiczne podporządkowanie w ramach struktur administracji publicznej (np. administracji rządowej), wyrażające się podległością służbową i zależnością osobową (zob. TK – [K 25/99](#)). W orzecznictwie wyróżniono także tzw. więź ustrojowo-prawną (relacja Sejm – NIK; zob. art. 202 ust. 2 oraz TK – [K 21/98](#), [K 35/09](#)) oraz podległość funkcjonalną (relacja NBP – prywatne banki; zob. TK – [K 25/99](#)), które uzasadniają wydawanie aktów prawa wewnętrznego.

Przeciwieństwem podległości organizacyjnej jest funkcjonowanie organu na zasadach prawnie zdefiniowanej samodzielności, w tym niezależności bądź autonomii w relacjach z innymi organami (zob. np. art. 16 ust. 2, [art. 17 ust. 1](#), art. 70 ust. 5, art. 173, art. 210). W takim wypadku art. 93 stanowi jeden ze środków ochrony samodzielnego statusu organu. Akty prawa wewnętrznego określające tryb pracy bądź organizację organów, jak również wspomagających je biur, powinny być nadawane – w granicach określonych przez prawo powszechnie obowiązujące – przez same te organy, a nie nadawane „z zewnątrz” przez inne organy państwowe (zob. w odniesieniu do RPO: TK – [K 35/09](#)).

4. Podstawa ustawowa

Każdy akt prawa wewnętrznego musi mieć podstawę do wydania określoną w ustawie. Wprawdzie w Konstytucji nie został sformułowany wymóg „szczegółowego upoważnienia” (art. 92 ust. 1) bądź działania „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94), niemniej formalny i merytoryczny związek między ustawą a aktem prawa wewnętrznego jest niesporny. Podstawa do wydania prawa wewnętrznego nie musi wynikać wprost z odrębnego przepisu upoważniającego. Taką podstawą może być także ogólna kompetencja organu do uregulowania danego zakresu spraw albo (co jest już jednak dość kontrowersyjne) przepis, który wyznacza zadania lub funkcje danego organu (zob. TK – [U 8/13](#)).

5. Kontrola prawa wewnętrznego

Prawo wewnętrzne podlega kontroli co do zgodności z aktami prawa powszechnie obowiązującego. Taką kontrolę może prowadzić Trybunał Konstytucyjny w formach przewidzianych dla kontroli konstytucyjności (legalności) aktów normatywnych (art. 79 ust. 1, art. 188 pkt 3, art. 193), albo sąd administracyjny, który jest właściwy do orzekania o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji, w tym tych mających charakter prawa wewnętrznego ([art. 184](#) zdanie drugie Konstytucji). Przyjmuje się także, że pośrednią konsekwencją [art. 178 ust. 1](#), jest możliwość incydentalnej kontroli legalności prawa wewnętrznego przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, oraz odmowa jego zastosowania w zawisłej przed sądem sprawie.

Źródło: P. Radziewicz, w: [Tuleja Piotr \(red.\), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz](#)

- Akty prawa miejscowego

1. Wprowadzenie

Akty prawa miejscowego należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 2). Są to akty normatywne, które są skierowane do nieokreślonej liczby adresatów i regulują powtarzalne wzorce zachowań. Ich cechą charakterystyczną, mimo znacznego wewnętrznego zróżnicowania, jest zakres obowiązywania ograniczający się do obszaru działania organu władzy publicznej, który ustanowił akt. Z zastrzeżeniem gminy i województwa, których status utrwała Konstytucja (art. 164 ust. 1, art. 152 ust. 1), zasadniczy podział terytorialny państwa jest ustalany w ustawie ([art. 15 ust. 2](#), art. 152 ust. 2, art. 164 ust. 2).

2. Upoważnienie do wydania prawa miejscowego

Akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” ([art. 94](#) zdanie pierwsze Konstytucji), co znaczy, że nie mają one samoistnego statusu – są stanowione i obowiązują w formalnej i materialnej zależności od ustawy. Upoważnienie do ustanowienia aktu prawa miejscowego powinno mieć źródło w normie kompetencyjnej, która jednocześnie określa ogólne ramy swobody regulacyjnej organu prawodawczego. Upoważnienie to nie musi być tak szczegółowe jak w wypadku rozporządzeń, niemniej Konstytucja przesądza, że nie może być wywodzone tylko z generalnej kompetencji, zakresu działania bądź zadań organu. Akty prawa miejscowego nie są także aktami wykonawczymi do ustawy w znaczeniu przyjętym na gruncie art. 92 ust. 1.

Konstytucyjny standard upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego różni się w zależności od rodzaju podmiotu, na którym ciąży obowiązek prawodawczy. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego można mówić o względnie autonomicznej pozycji lokalnego prawodawcy, który samodzielnie decyduje o merytorycznym kierunku prawa lokalnego. Znajduje to umocowanie w konstytucyjnych zasadach funkcjonowania podmiotów zdecentralizowanych realizujących zadania lokalne we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność publicznoprawną (art. 15–16, art. 165–166), pod nadzorem sprawowanym według kryterium legalności (art. 171). Inna pozycja ustrojowa organów terenowej administracji rządowej przemawia natomiast za bardziej rygorystycznym formułowaniem upoważnień ustawowych do wydania aktu prawa miejscowego. Upoważnienia te powinny pozostawiać mniejszy margines swobody działania administracji rządowej, niż ma to miejsce w wypadku organów jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec braku niezbędnych regulacji ustawowych podstawą wydania aktów prawa miejscowego, które regulują ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego (np. w statutach), może być stosowany bezpośrednio art. 169 ust. 4.

Konstytucja nie determinuje nazw własnych aktów prawa miejscowego i ich wewnętrznej systematyki – problematyka ta stanowi przedmiot regulacji ustawowej. Upoważnienia do wydania aktu prawa miejscowego są zamieszczane w ustawach ustrojowych poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, jak również w innych ustawach dotyczących określonej dziedziny życia społecznego (ustawach merytorycznych).

Zgodnie z orzecnictwem: „[A]kty normatywne samorządu terytorialnego nie mogą regulować spraw o istotnym znaczeniu z punktu widzenia konstytucyjnych wolności i praw, jakkolwiek ich zakres przedmiotowy może być szerszy niż zakres rozporządzeń. Upoważnienie ustawowe musi jednak w sposób precyzyjny określać zakres spraw przekazanych do unormowania, przy czym podobnie jak w przypadku rozporządzeń, powinny to być materie tożsame z tymi uregulowanymi w ustawie udzielającej upoważnienia do ustanowienia danego aktu. Każde upoważnienie ustawowe powinno dotyczyć ściśle określonej, jednorodnej sfery życia społecznego. (...) [K]onstytucyjna zasada wyłączności ustawy nie wyklucza jednak powierzenia przez ustawę organom stanowiącym samorządu terytorialnego ogólnej kompetencji do stanowienia regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom dla życia, zdrowia lub mienia, a także dla spokoju publicznego, pod warunkiem, że regulacje te są zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest możliwe skuteczne przeciwdziałanie tym zagrożeniom na gruncie istniejących unormowań ustawowych” (TK – [P 10/02](#)).

3. Zasady i tryb wydawania prawa miejscowego

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego mają być uregulowane w ustawach ([art. 94](#) zdanie drugie Konstytucji). Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o tzw. ustawy ustrojowe poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i ustawę o administracji rządowej w województwie. Ustawy te określają także rodzaje aktów prawa miejscowego oraz wskazują organy uprawnione do ich stanowienia.

4. Nadzór i sądowa kontrola prawa miejscowego

Kontrola legalności aktów prawa miejscowego odbywa się w trybie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 171), a także w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 184). W ograniczonym zakresie kontrolę prawa miejscowego, jako źródła prawa wchodzącego w skład szerszej kategorii „aktu normatywnego”, sprawuje także sąd konstytucyjny, rozpatrując – przy pewnych zastrzeżeniach – skargi konstytucyjne, a także pytania prawne sądów (art. 79 ust. 1 i art. 193; zob. jednak TK – [SK 42/02](#)). Przyjmuje się też, że pośrednią konsekwencją [art. 178 ust. 1](#), jest możliwość incydentalnej kontroli legalności prawa miejscowego przez Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe, oraz odmowa jego zastosowania w zawiesz przed sądem sprawie.

Źródło: P. Radziejewicz, w: [Tuleja Piotr \(red.\), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz](#)